

NOU

Norges offentlige utredninger 2012: 2

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes servicesenter

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog 01/2012

NOU 2012: 2

Utenfor og innenfor

Norges avtaler med EU

Arbeidsliv og arbeidsinnvandring under EØS-avtalen



BAKGRUNN: LITT HISTORIE-REPETISJON

- **1985 EF planlegger indre marked – prosessen for å kople EFTA til EF-reglene via frihandelsavtalen går i stå pga institusjonell svakheter**
- **1989 Delors lanserer EØS som alternativ – Gro hiver seg på;**
 - 7 EFTA-land vs 12 EU-land – medvirkning?
 - Neei sier EU og Sverige, Finland, Østerrike og Sveits skifter spor
- **Murens fall - bankkollaps, industrikrise og rekordhøy ledighet i Norden**
- **LO & NHO enige om at kriseridd norsk økonomi trenger EØS som «livline»
-> partene i arbeidslivet stod sammen som «faddere» for EØS-avtalen**
- **90-åra «borgfred og sosialdialog på norsk» - 2000-tallet, partene går hver sine veier – EØS-avtalen som «hittebarn» eller modning av europadebatten?**

EØS-AVTALEN – HOVEDTREKK

Tilkoplingsavtale: ”åpen delegasjon” av lovgivningskompetanse

- EØS – ”dynamisk og ensartet”, reservasjonsrett som «nødbrems»
- Norge deltar ikke politisk – men partene deltar i EUs ‘trepartssamarbeid’

Utenriks og innenriks - regulerer forholdet til EU, 27 EU-land, nordiske naboland, 2 EFTA-land, og har vesentlige innenrikspolitiske virkninger

→ Europeisering av norsk arbeidsliv og reguleringssystem

→ Nytt nivå i det norske styringssystemet – direktiv, dialog, ESA, EFTA-domstol

«**Nasjonalt kompromiss**» som få elsker, men de fleste har levd ganske greit med – så langt – «demokratiske prinsipper vs realpolitiske nyttehensyn»

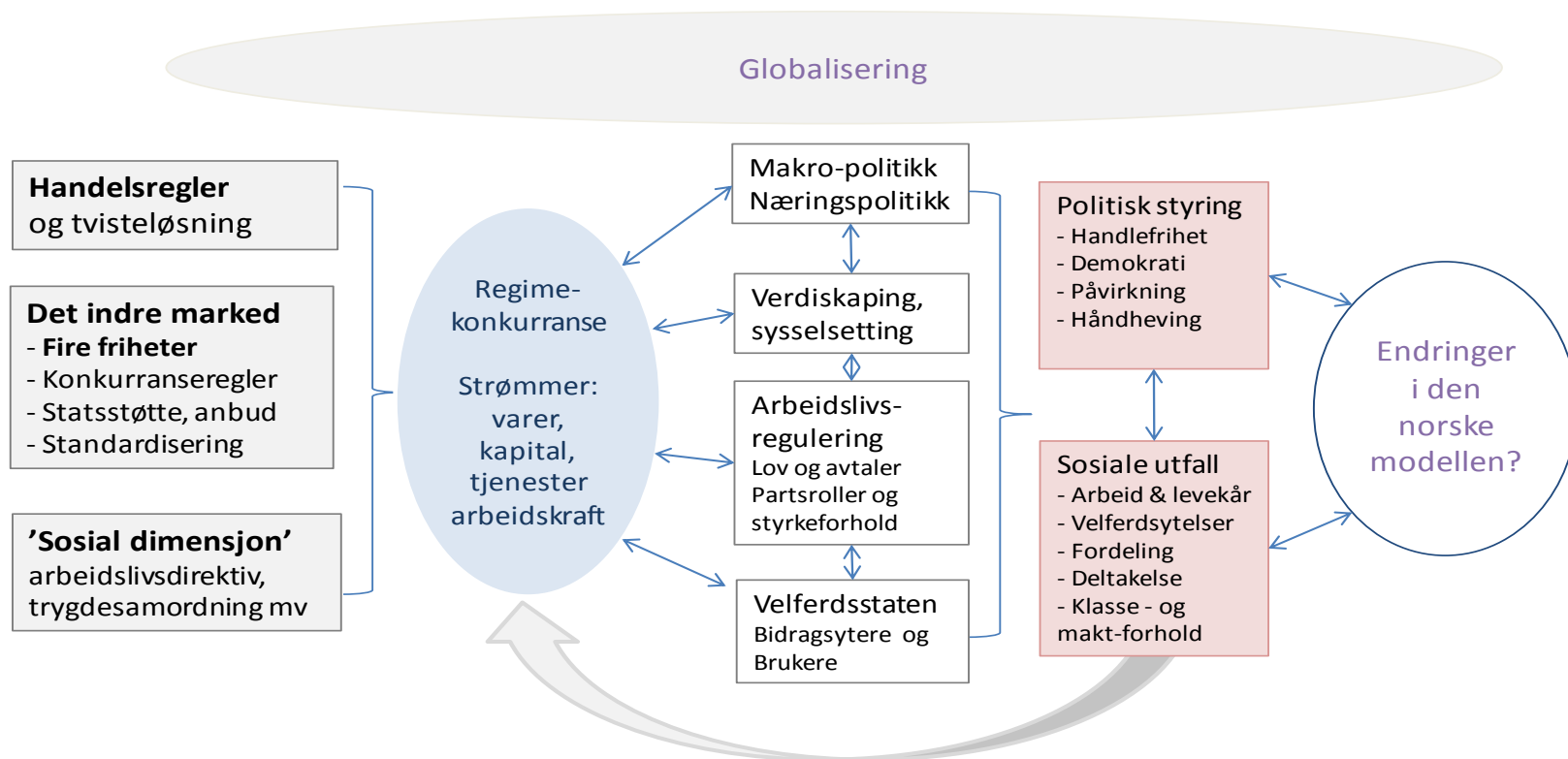
Svakt kunnskapsnivå – embedsverksstyrt – offentlig debatt i stor grad overlatt til fløy-organisasjoner med smale agendaer

→ **Utnytter ikke handlingsrommet innen EU/EØS-retten**

RAMMENE FOR NORSK ARBEIDSLIV I EU/EØS

- Det indre markedet: Felles regler for fri bevegelse, konkurranse, statsstøtte, anbud og minsterettigheter for arbeidstakere
 - EØS = EU utenom primærnæringene, handelspolitikk [og EMU/euro]
- Den sosiale dimensjon - minsteregler for arbeidstakerrettigheter
eks medvirkning, likebehandling, virksomhetsoverdragelse
- Sosial dialog – høring, partene kan inngå avtaler som erstatter direktiv
eks foreldreperm, deltid, midlertidige – BRUDD i 'vikar'-forhandlinger 2001
- Norge ikke med i «åpen samordning» - sysselsetting & sosialpolitikk
- «Sveitsisk modell» – fire friheter, ikke sosial dimensjon, sosial dialog, eller tvisteløsningsmekanisme - 120 bilaterale avtaler
- Demokratisk underskudd, men «forankringen i det norske organisasjonsdemokratiet [er] langt å foretrekke framfor Sveits' modell..»

EU/EØS – KONSEKVENSER FOR DEN NORSKE ARBEIDSLIVS- OG VELFERDSMODELLEN - TANKESKJEMA



Ikke automatiske, ensartete virkninger av Indre Marked, avhenger av nasjonale institusjoner, konkurranseevne og politikk («hjemmeleksa»)

VIRKNINGER FOR ARBEIDSLIVET – 2 FASER: FØR OG ETTER EU-UTVIDElsen

- **FASE 1 – 1994-2004:**
- **Styrket en del norske regler – særlig i avtaleløse bransjer - grenser for liberalisering**
- **Stort sett minimumsimplementering** – eks ESU, medvirkning, vikarer (USD) – overimplementering mht offentlige anbud
- **Avtaleverket og trepartssamarbeidet videreutviklet** – organisering & maktforhold mellom partene i hovedsak stabile – Solidaritetsalternativ, EVU, AFP, IA-avtale mv
- **Importerte ” europeisk ” allmenngjøring (1993) - «ris bak speilet inntil 2004»**
- **FASE 2 – 2004-2012:**
- **Økt arbeidsvandring** – strid om sosial dumping, regulerings- og kontrolltiltak, steilere fronter og nye skillelinjer i arbeidslivspolitikken
- **Allmengjøring, statlig re-regulering og rettsliggjøring** etter press fra fagbevegelsen, motstand fra arbeidsgiversiden – aktivering av ESA og EFTA-domstolen
- **Delvis europeisering av stridslinjene mellom partene – krangler videre i rettsalene**

Den norske modellen og EØS-kompromisset i oppbrudd?

ØKONOMI OG ARBEIDSLIV - NORDISK MODELL FRA KRISE TIL INTERNASJONALT «ROLLEMODELL»

Etter 90-tallskrisen snudde pilene i 1994 – av mange ulike grunner...

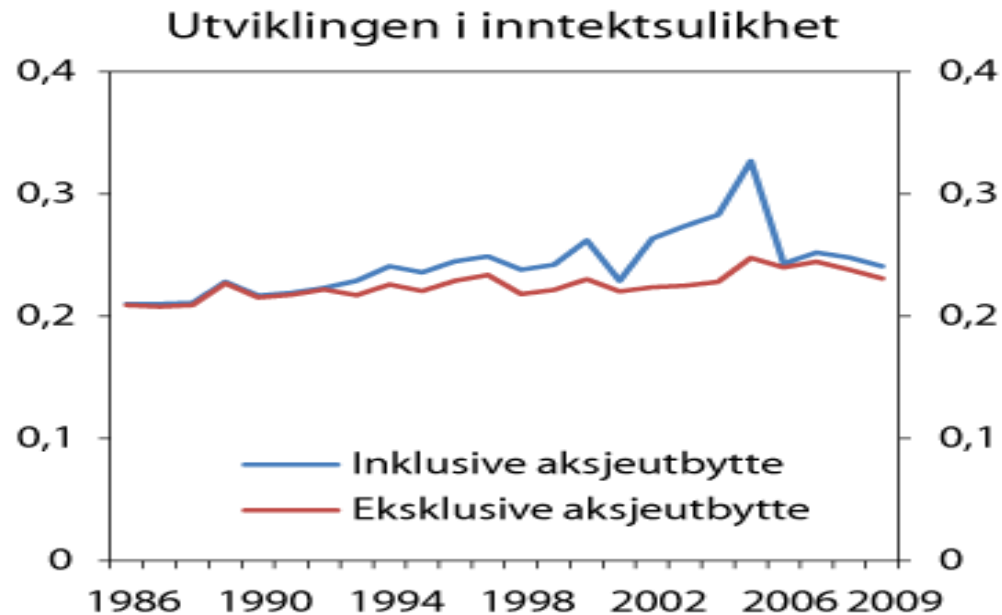
- Kraftig **industrivekst** i 90-åra, halvering av ledigheten - jf oljeinvesteringene
- Oppgang i **utenlandske direkteinvesteringer**
- **25% sysselsettingsvekst** – 0,5 mill arbeidsplasser 1994-2011 - sterkest blant kvinner, eldre og i offentlig sektor
- **Færre med dårlig arbeidsmiljø**, nedgang i deltid og midlertidig ansatte
- **Rekordhøy reallønnsvekst, stabil lønnsfordeling** – men økte kapitalinntekter i toppen og innflyt av innvandrere med lavinntekt har gitt noe økt ulikhet (*)
- **Videre velferdsstatsvekst** - særnorsk vekst i helserelatert fravær, uføretrygding
- **Andre nordiske land - liknende positiv arbeidslivsutvikling – uten olje**

→ Både Ja- og Nei-sidens dystre spådommer om virkningene av å stå utenfor/innenfor EU og EØS gjort til skamme

ULIKHET I HUSHOLDSINNTEKT

(GINI-COEFFICIENT, AFTER-TAX, PER CONSUMER UNIT (EU-SCALE) 1986 – 2009

ST.MELD. NR 30 (2010-2011) *FORDELINGSMELDINGEN*



Resultat av høy sysselsetting, koordinert lønnsdannelse, høy "reservasjonslønn" og omfordelende skatte- & velferdssystem

NORGE TETT INTEGRERT I EUROPEISK ØKONOMI

EU står for / mottar:

- 80% av norsk eksport, 57% av vareeksport , 60% av norsk tjenesteeksport
- 60% av utenlandske direkteinvesteringer i Norge, 55% av norske FDI ute
- 20% av privat sysselsetting i bedrifter eid av EU-aktører
- 50% av oljefondets aksjeinvesteringer og 60% av 'renteinvesteringene'
- EU-arbeidsinnvandring stod for ca 60% av sysselsettingsveksten 2004-10 og står for 8-10% av sysselsettingen -> verdiskaping på XX mrd

Umulig å beregne EØS-effekten eksakt – flertallet ikke i tvil om fortegnet

GRUNNER TIL AT NORGE HAR TJENT PÅ EØS-AVTALEN

Ikke primært frihandel med varer, men forutsigbare, likeverdige rammer for økonomisk integrasjon, konkurranse og bevegelse over grensene

- **Mer attraktivt å investere i Norge** – svakere incentiver for utflagging
- **Økt internasjonalisering av næringslivet** – nettverks- og kompetanseeffekter
- **Større vekst i tjenestenæringene** – eksport og import
- **Økt tilgang på arbeidskraft** – mer ekspansiv finanspolitikk uten inflasjon
- **Tryggere konkurransevilkår** for eksport av varer og tjenester
- **EU-skranker mot "race to the bottom"** - indirekte styrket norsk konkurranseevne
- **De-regulering & økt konkurranse** i hjemmemarkedene --> økt omstillings-takt, effektivisering og produktivitetsutvikling i norsk økonomi

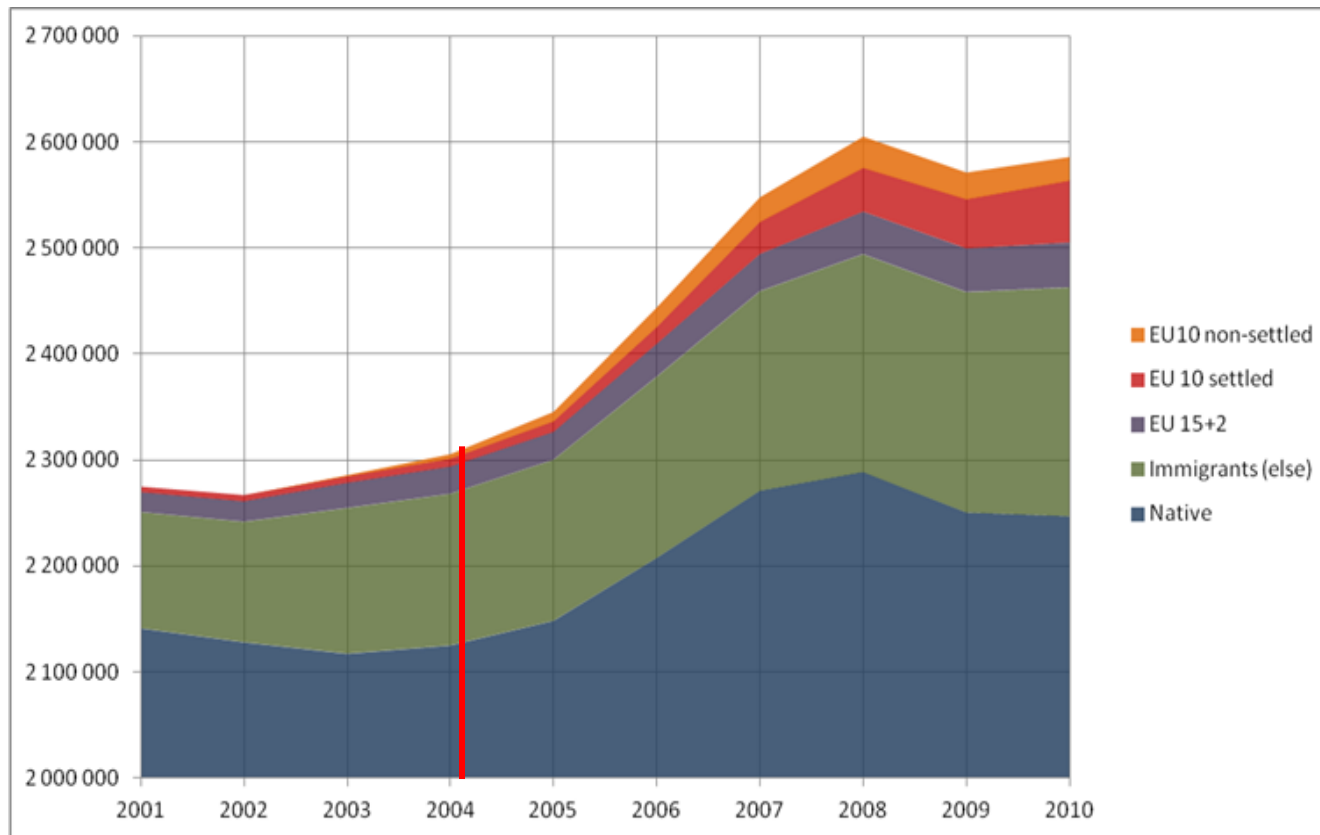
Norge og andre små nord-europeiske land har vha komparative fortrinn høstet gevinster av integrasjon og taklet omstillingene bra

EU-UTVIDElsen I 2004: HISTORISK MILEPÆL - NYE UTFORDRINGER I ARBEIDSLIVET

Økt arbeidsinnvandring er både "den største gevinsten og utfordringen som følge av EØS-avtalen" ... (NOU 2012: 2)

SYSSELSATTE ETTER LANDBAKGRUNN 2001-2010

KILDE: FRIBERG, TRONSTAD OG DØLVIK, 2011, DATA: SSB.

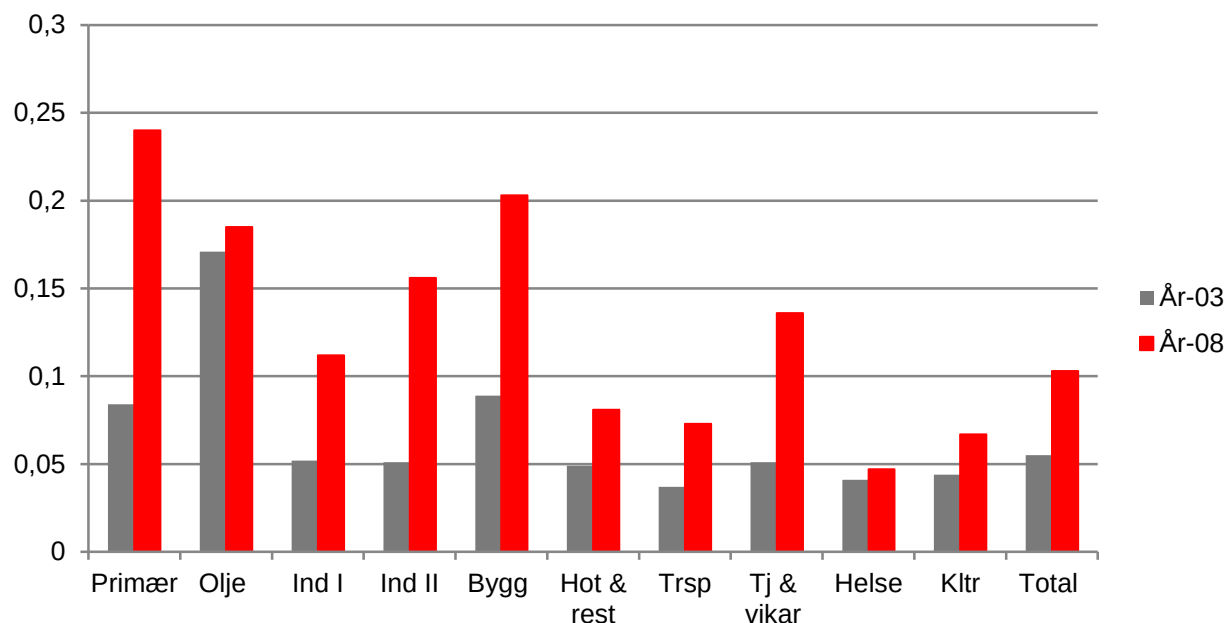


Samlet ca 200 000 arbeidsinnvandrere i 2010 – 8-10% av sysselsettingen

EU-arbeidsinnvandrere stod for over halvparten av veksten fra 2004

ANDEL ARBEIDSINNVANDRERE I ULIKE NÆRINGER 2003-2008

Kilde: Bratsberg & Raaum 2011



Skjernet landbruk & fiskeindustri, samt bygg, verft, vikarbyrå og renhold mv

"Uten polakkene hadde ikke barnehageløftet kommet i mål"

(Finansminister, Kristin Halvorsen)

GEVINSTER

- Økt vekst, sysselsetting og inntekt – ikke minst i distriktsnæringene
- Gevinster for forbrukere og velferdsstaten - trenger flere ”varme hender”
- Positive virkninger for flertallet av norske arbeidstakere – mer blandet for konkurrerende grupper
- **Utvalgets flertall ser dette som en direkte følge av EØS**
 - Ikke støtte til friere arbeidsmigrasjon før EU/EØS-utvidelsen
 - Land med strikte overgangsordninger mottok langt mindre legal innvandring
- Mindretallet er også positive til arbeidsinnvandring, men mener EØS ikke var en forutsetning for dette

UTFORDRINGER

- Arbeidsinnvandrerne har lavere lønn og husholdsinntekt enn andre grupper – også andre innvandrere – og ofte ustabil yrkesaktivitet
- Vekst i useriøsitet, lavkostkonkurranse, omgåelse av lov- og avtaleverk
- Tendenser til økt lagdeling i arbeidsmarkedet - nytt tjenesteproletariat?
- Vridning i rekrutteringspraksis - vanskeligere for NAV-folk å komme inn?

Utvalget advarer mot at dette

- Setter lønns- og arbeidsvilkår under press, skaper nye skillelinjer og utfordrer den norske modellen i deler av arbeidsmarkedet
- Kan føre til økt press på velferdsstaten – underbetalt arbeid må ikke bli inngangsbillett til rause velferdsordninger (Brochmannutvalget)

Tiltak mot lønnsdumping og sosial turisme er to sider av samme sak

TRYGDESAMORDNING – ØKT PRESS PÅ VELFERDSSTATEN?

- Likebehandling og sammenlegging innebærer at ”handlingsrommet med hensyn til trygdekoordinering er forholdsvis snevert i EØS.” (NOU 2011:7.s 116)
 - Kan ”kun foreta endringer [...] som likebehandler både personer og territorier”
 - Tre års opptjeningstid i Norge for uføre – og pensjonsrettigheter - en dags arbeid i Norge for rett til ledighetstrygd, sykepenger, barnetrygd mv
 - Rett til å motta ytelser uansett hvor i EU/EØS man holder til – **eksportabilitet**
- Sikrer likebehandling UTE – gjør retur-migrasjon mer attraktivt
- NOU 2011: 7 foreslår skift fra kontantytelser til kvalifisering, aktiviseringsstøtte og tjenester
 - Alternativet er velferdsnett for alle - to-spors-modell etter botid ulovlig i EØS

Velferdsytelser og lønnsnivå må «matche» for at ”arbeid skal lønne seg”

ARBEIDSLIVET – NYE SKILLELINJER OG STRID OM TILTAK MOT LAVLØNNSKONKURRANSE

EU-retten setter skranker:

- Rett til fri bevegelse av tjenester vs nasjonal arbeidslivsregulering – tjenestereglene i EØS og Utstasjoneringsdirektivet
- Rettspraksis - Lavalkvartetten, Verftssaken, ILO-94, ESA...

Norge har ikke utnyttet handlingsrommet i EU-retten fullt ut

→ Utvalget anbefaler ”å vurdere utvikling av mer effektive og treffsikre tiltak mot lavlønnskonkurranse”

→ Barriere: Splid mellom partene og partiene

SELVPÅLAGT BEGRENSNING I HANDLINGSROM – EKS ALLMENNGJØRING

LOVENS FORMÅL: Hindre forskjellsbehandling av "utlendinger", sikre like konkurransevilkår. Kriterium = tarifflønn i innenlandske bedrifter



TRINN 1: Hvis dokumentert at "utlendinger" lønnes under tariff
Forskrift: **Minstelønn - langt under vanlig tarifflønn pga USD (unntak renhold)**

TRINN 2: Arbeidstilsynet kontrollerer "sosial dumping" (også i norske bedrifter)
Kriterium = allmenngjort minstelønn => ikke likebehandling

TRINN 3: Tariffnemnda vurderer behov for videre allmenngjøring
Kriterium: Overholdes minstelønna? Hvis JA, oppheves den ...

TRINN 4: Norske bedrifter hyrer arbeidsmigranter til 'minstelønn'
Resultat: Nytt innenlandsk lønnsnivå (langt) under vanlig tarifflønn

Ikke primært pga EU-retten, men utformingen og praktiseringen av
den norske allmenngjøringsloven

GJENSKAPING AV HANDLINGSROM?

- Står fritt til å allmenngjøre for ansatte i innenlandsk virksomhet, eks mer differensierte satser (Nederland), reise, kost & losji mv
- Hvis ikke økt bruk av allmenngjøring – krever at forbundene 'får ut fingern' - behov for mer effektive, treffsikre redskap?
- Ulike vilkår i ulike bransjer – flere land kombinerer allmenngjøring og lovfestede minstelønninger
- Unngå «retts-defaitisme» eks. tyske delstater har etter Rüffertdommen innført nye regler for lønn ved offentlig anbud som er «EU-proof»

VIKARBYRÅDIREKTIVET – EKSEMPEL PÅ AT EU-REGLER KAN UTVIDE HANDLINGSROMMET NASJONALT

- Forhandlinger i 2001 – UNICE/NHO brøt pga likebehandling – blokkert av UK til 2008
- Norsk vikarbransje – avtaletomt rom, ingen særregler, ikke utnyttet mulighetene i utstasjoneringdirektivet – har fagbevegelsen sovet?

Kjerne:

- **Likebehandling med ansatte i brukerbedrift** – slagkraftig tiltak mot sosial dumping
-> Dyrere å leie inn – kan styrke tillitsvalgtes forhandlingsposisjon om ansettelse vs innleie
- **Fjerne restriksjoner for innleie** som ikke er begrunnet i 'allmenne hensyn' (beskytte vikaransatte, HMS, forebygge misbruk, sikre "velfungerende arbeidsmarked")

Veto eller ikke - plutselig er "alle" enige om likebehandling og garantilønn (?)

- **Vil tette hull i norsk lovgivning og styrke fagbevegelsens forhandlingsposisjon**
 - AG kan kun fravike likebehandling ved avtale (eller ved fastlønn mellom oppdrag)
 - Insentiv til å forhandle med FB (som har likebehandling i lomma), eks LO/NHO 2010
 - Tiltakspakke med kraftig skjerpet kontroll

→ Skift fra bruk av utleiebyrå til underentreprenører - nytt gjennomføringsdirektiv om utstasjonering vil påvirke det nasjonale handlingsrommet?

PARTENE OG EØS - ROBUST "NASJONALT KOMPROMISS"?

Stått seg godt i 18 år, blir trolig mer krevende framover – avhengig av to pillarer:

1) EFTA-pillarens stabilitet og utviklingen i EU

2) Innenlandsk forankring, oppslutning og legitimitet – forvitring?

- Partiene lite synlige – mangel på offentlig debatt overlater handlingsrommet til fløy-organisasjonenes sort-hvite «veto-strid»
- Økt partsstrid – interessekonflikter tas til domstolene – rettslig «two-level»-game i stedet for å forhandle seg fram til omforente løsninger – jf Danmark, ESU-1995 (eks vikarbyrådirektivet – juridisk forhåndsprosederer gir blokkasje?)
- Modning av «Europadebatten»? Eller vil «faddernes» ansvarsfraskrivelse og separasjonsstrid gjøre «hittebarnet» til lett bytte for «sirenenes sang»?
- Har EU-traumet «lammet» hovedorganisasjonene? Fravær av åpen, løsningsorientert debatt overlater arenaen til «EØS-fagopposisjonen»

Krise i europeisk arbeidsliv øker behovet for multilateralt samarbeid

«Hjemmekampene» er viktige, men europeiske spilleregler avgjør i rettssalen – vil gjennomføringsdirektivet og Monti-II kunne påvirke spillestilen i hjemmekampene?

→ Behov for et re-konfirmert treparts-forlik om arbeidslivets EU-tilknytning?

NOU

Norges offentlige utredninger 2012: 2

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes servicesenter

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog 01/2012

NOU 2012: 2

Utenfor og innenfor

Norges avtaler med EU



Tabell 17.1 Skjematisk oversikt over hovedregler for kvalifisering til, og eksportabilitet av, utvalgte velferdsordninger i EØS.

Øvrige adgangskriterier og ytelser er som for innlendinger, se tabell 6.1 i NOU: 2011:7 (bearbeidet og forenklet for EØS-utvalget).

	Krav til botid/ trygdetid	Oppfylling av inngangsvilkår vha sammenlegging av tid i Norge og andre EØS-land	Kan utbetales i andre EØS-land
Dagpenger	Nei , bare krav til tidligere inntekt i foregående kalenderår	Fulltidsarbeid i 16 uker siste kalenderår, eller 32 uker tre siste kalenderår. Må ha arb i Norge minst 8 av 12 uker, ENDRET etter krav fra ESA - 1 dag	Ja , i inntil 3 mnd, gitt at mottakeren har vært tilmeldt NAV som reell arbeidssøker i minst 4 uker og melder seg som arbeidssøker i ankomstlandet innen 7 dager
Sykepenger	Nei , men må ha vært i arbeid i minst fire uker	Fire ukers arbeid kan opptjenes i annet EØS-land, men krav om minst en dags arbeid i Norge	Ja , i prinsippet samme krav til oppfølging som når mottakeren oppholder seg i Norge
Arbeidsavklaringspenger	Medlem i trygden (FT) minst tre år, eller i ett år rett før og i denne perioden i stand til å utføre ordinært arbeid	Kravet om forutgående medlemskap kan oppfylles ved sammenlegging av perioder i Norge og andre EØS-land.	Ja , i prinsippet samme krav til oppfølging som når mottakeren oppholder seg i Norge
Uførepensjon	Medl. i FT minst tre år. Unntak for pers. u. 26 år, og pers. som vært medlem etter fylte 16, unntatt maks 5 år.	Minstekravet kan oppfylles i andre EØS-land, men må ha minst ett poengår i Norge. EØS' minstegaranti gjelder.	Ja
Alderspensjon	Medl i FT minst tre år. Fullt minstepensjonsnivå kun med minst 40 års trygdetid.	Minstekravet til trygdetid kan oppfylles i andre EØS-land, men må ha minst ett poengår i Norge. EØS' minstegaranti gjelder.	Ja
Foreldrepenger	Må ha vært i arbeid i minst seks av de siste ti måneder	Kravet om yrkesaktivitet kan oppfylles vedarbeid i annet EØS-land, krav om minst en dags arbeid i Norge. (Strid med ESA om 'skilsmissebarn')	Ja
Engangs-stønad	Nei, men må være medlem i folketrygden		Ja , hvis mottakeren er medlem i folketrygden
Overgangs-stønad	Medlem av trygden i minst tre år.	Nei	I utgangspunktet nei , men unntak for opphold u. 6 mnd og opphold som skyldes arbeid for norsk arbeidsaiver

Fort vekk en årslønn i Baltikum – nye transnasjonale tilpasninger?

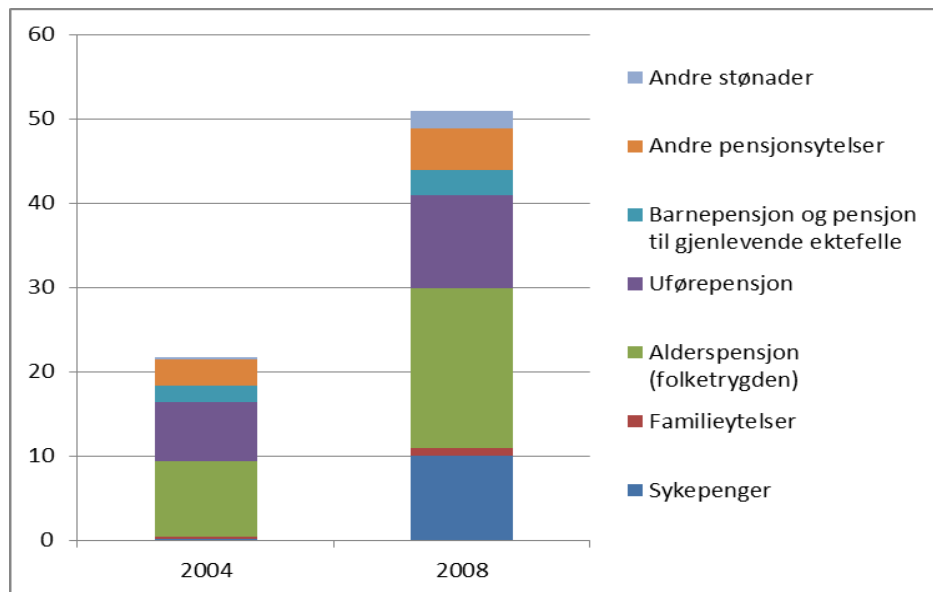
Nye «sirkulære tilpasninger» mellom marginalt arbeid og trygd i Norge?

Subsidiering av AG som er avhengig av nytt løsarbeidssjikt?

BESKJEDEN EKSPORT – MEST TIL NORDMENN I SPANIA

Figur 17.2 Eksport av stønader til EU-land i Sentral- og Øst-Europa, 2004 og 2008. Stønadsbeløp i millioner kroner. Nominelle verdier.

Kilder: NOU 2011: 7, figur 10.5, data fra NAV Internasjonalt og Statistisk Sentralbyrå



Men ytelser utbetalt i Norge har vokst betydelig seinere år (jf ledigheten)

Nye «sirkulære tilpasninger» mellom marginalt arbeid og trygd i Norge?

Subsidiering av AG som er avhengig av nytt løsarbeidssjikt?